



TRIBUNAL ADMINISTRATIVO DE ARAUCA

Magistrado Ponente: LUIS NORBERTO CERMEÑO

Arauca, Arauca, veinticinco (25) de mayo de dos mil diecisiete (2017)

Radicado : 81001 3331 001 2016 00256 01
Demandante : Luz Mary Correa Sánchez y otros
Demandado : Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional
Medio de Control: Reparación directa
Providencia : Auto que resuelve apelación

Decide de fondo el Tribunal Administrativo de Arauca el recurso de apelación que presentó la parte demandante, contra la decisión que en primera instancia declaró la caducidad de la acción o medio de control.

ANTECEDENTES

1. El 6 de mayo de 2016 (fl. 15, 61, c.01), Luz Mary Correa Sánchez, junto con otras personas, presentó demanda en contra de la Nación-Ministerio de Defensa-Ejército Nacional, en ejercicio de la acción de reparación directa.

2. El proceso le correspondió al Juzgado Primero Administrativo de Arauca, el cual mediante auto adoptó la decisión que se impugna.

3. La providencia apelada. Mediante auto del 16 de febrero de 2017 (fl. 63-64, c.01) la primera instancia rechazó la demanda por caducidad de la acción o medio de control, luego de considerar que los hechos ocurrieron el 24 de marzo de 2014, luego se debía demandar a más tardar el 25 de marzo de 2016, y al radicar la solicitud de conciliación el 28 de marzo de 2016, se configuró el fenómeno de la caducidad.

4. El recurso de apelación. Los demandantes presentaron recurso de apelación (fl. 67-71, c.01), en el que expresan que el 25 de marzo de 2016 era día de vacancia judicial por semana santa, lo que indica que el plazo se extendía al día siguiente hábil, esto es, el lunes 28 de marzo de 2016, fecha en la que se radicó la solicitud de conciliación extrajudicial y la audiencia de conciliación se efectuó el 5 de mayo de 2016, la cual resultó fallida y se emitió la constancia respectiva en esa misma fecha, y la demanda fue presentada el 6 de mayo del año 2016, es decir al día siguiente de la expedición de la constancia de la Procuraduría.

Sostiene que al proferirse el auto recurrido no se tuvo en cuenta los días de vacancia en la Procuraduría General de la Nación, para efectos de la celebración de la audiencia de conciliación, lo que conllevó al cómputo errado del término de caducidad por parte del Despacho Judicial.



Relaciona las normas jurídicas que le sirven de sustento, con lo que concluye que la vacancia de Semana Santa corresponde a toda la semana de lunes santo a viernes santo, es decir, que dispondría de cuatro días más para presentar el escrito de conciliación extrajudicial. Solicita se revoque el auto del 16 de febrero de 2017.

5. Frente al traslado del recurso. No se recibió pronunciamiento alguno; se debe tener en cuenta que la entidad estatal aún no ha sido notificada de la demanda.

CONSIDERACIONES

1. Aspectos procedimentales. El Tribunal Administrativo de Arauca es competente para resolver el recurso de apelación planteado, pues se trata de un auto susceptible de este medio de impugnación (art. 153, 243.1, CPACA) y se decide por la Sala (Artículo 125, CPACA), conforme lo determina el artículo 244, numeral 3 del CPACA.

2. Problema jurídico: ¿Ha tenido ocurrencia en el presente proceso, la figura jurídica de la caducidad del medio de control que instauró la parte demandante?

3. La caducidad de la acción o del medio de control judicial

3.1. En éste caso, la providencia de primera instancia declaró la caducidad de la acción instaurada.

Esta decisión de caducidad se presenta cuando hay una disputa jurídica y se reclaman derechos, frente a los cuales se considera que la demanda fue tardía, es decir, se radicó por fuera del término legal.

Sobre el tema, es necesario expresar que como ocurre frente a todo derecho, aquí la parte demandante tenía un plazo máximo para instaurar la demanda correspondiente, en ejercicio del derecho de acceso a la Administración de Justicia y de hacer valer los que aduce le fueron vulnerados por la demandada. Si la demanda no se radicaba dentro del tiempo que establece la Ley, ocurría la figura jurídica de la "caducidad de la acción o medio de control judicial", lo que trae como consecuencia, que se pierde el derecho a reclamarle en vía judicial al causante del perjuicio demandado.

Por lo tanto, la caducidad de la acción o del medio de control judicial es la figura jurídica por la cual se restringe en el tiempo el derecho a demandar, es decir, de poner en movimiento el aparato jurisdiccional del Estado para que resuelva una controversia jurídica. Es la aplicación del principio en un Estado Social de Derecho, en el cual si bien se protegen los derechos de las personas, también se les exige que se ejerzan esos



derechos durante un determinado lapso, so pena de perderlos, por lo cual es una institución sancionatoria. Su objeto es garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica y el interés general, y consolidar situaciones jurídicas para evitar incertidumbres perennes y -como también la de prescripción- propende porque en la sociedad no existan derechos sin definirse¹.

Esta figura jurídica judicial procesal solo tiene ocurrencia cuando se presentan los cuatro elementos que la conforman:

- a. Tener el derecho de acción o medio de control judicial
- b. Existir un lapso para hacer uso del derecho
- c. El transcurso del tiempo legal; admite suspensión, cuando se tramita el requisito de procedibilidad, e interrupción cuando se radica la demanda.
- d. No ejercer el derecho en el tiempo legal

Si bien en principio el tema puede parecer de simple confrontación aritmética entre hechos, plazo y fechas, algunos aspectos generan amplia controversia a pesar de la regulación normativa que se ha estructurado, como es el caso de cuándo se inicia el término de caducidad, pues existen varias circunstancias para su debida aplicación que no están totalmente definidas o existe controversia sobre las variables que pueden ser utilizadas, ya se trate de demandar actos administrativos, ya cuando se refiere a acciones de reparación directa; en este último caso, bien puede iniciar el conteo del plazo a partir del momento en que se produce un hecho dañoso, o bien en casos especiales, comienza cuando la víctima tiene conocimiento del daño, entre algunos aspectos controversiales, que con los demás, deben estudiarse con precisión en cada caso concreto.

En la jurisdicción contencioso administrativa, ante la cual se resuelve éste caso, el tema de la caducidad de la acción ha estado regulado entre otros, en el artículo 136 del C.C.A y hoy en el artículo 164 del Código de Procedimiento Administrativo y Contencioso Administrativo (CPACA).

Por su parte, en la jurisdicción ordinaria, el tema está regulado en el Código Civil (C.C.), en el cual se utiliza la figura jurídica denominada "prescripción de acciones judiciales" (art. 2536 y ss).

¹ La Corte Constitucional (Sentencia C-115/98) considera que "La caducidad es la extinción del derecho a la acción por cualquier causa, como el transcurso del tiempo, de manera que si el actor deja transcurrir los plazos fijados por la ley en forma objetiva, sin presentar la demanda, el mencionado derecho fenecce inexorablemente, sin que pueda alegarse excusa alguna para revivirlo. Dichos plazos constituyen una garantía para la seguridad jurídica y el interés general. Y es que la caducidad representa el límite dentro del cual el ciudadano debe reclamar del Estado determinado derecho; por ende, la actitud negligente de quien estuvo legitimado en la causa no puede ser objeto de protección, pues es un hecho cierto que quien, dentro de las oportunidades procesales fijadas por la ley ejerce sus derechos, no se verá expuesto a perderlos por la ocurrencia del fenómeno indicado". Resaltado es del original.



3.2. La caducidad en caso del medio de control de reparación directa. En la demanda se planteó como tema judicial de debate, la reclamación sobre daños padecidos por omisión de señalización de vía. Para ello, el medio de control contencioso administrativo establecido para su reclamación y trámite, es el de reparación directa, tal como lo consignó la parte demandante y lo fijó el Despacho de primera instancia, lo cual está conforme con lo consagrado en el CPACA:

"ARTÍCULO 140. *REPARACIÓN DIRECTA*. En los términos del artículo 90 de la Constitución Política, la persona interesada podrá demandar directamente la reparación del daño antijurídico producido por la acción u omisión de los agentes del Estado.

De conformidad con el inciso anterior, el Estado responderá, entre otras, cuando la causa del daño sea un hecho, una omisión, una operación administrativa o la ocupación temporal o permanente de inmueble por causa de trabajos públicos o por cualquiera otra causa imputable a una entidad pública o a un particular que haya obrado siguiendo una expresa instrucción de la misma.

Las entidades públicas deberán promover la misma pretensión cuando resulten perjudicadas por la actuación de un particular o de otra entidad pública.

En todos los casos en los que en la causación del daño estén involucrados particulares y entidades públicas, en la sentencia se determinará la proporción por la cual debe responder cada una de ellas, teniendo en cuenta la influencia causal del hecho o la omisión en la ocurrencia del daño".

Cuando se trata de este medio de control, se tiene el deber de demandar por parte de los particulares, es decir, de acudir ante el aparato jurisdiccional del Estado, en el término máximo de dos años, como lo establece el CPACA:

"ARTÍCULO 164. *OPORTUNIDAD PARA PRESENTAR LA DEMANDA*. La demanda deberá ser presentada: (...)

2. En los siguientes términos, so pena de que opere la caducidad: (...)

i) Cuando se pretenda la reparación directa, la demanda deberá presentarse dentro del término de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al de la ocurrencia de la acción u omisión causante del daño, o de cuando el demandante tuvo o debió tener conocimiento del mismo si fue en fecha posterior y siempre que pruebe la imposibilidad de haberlo conocido en la fecha de su ocurrencia.

Sin embargo, el término para formular la pretensión de reparación directa derivada del delito de desaparición forzada, se contará a partir de la fecha en que aparezca la víctima o en su defecto desde la ejecutoria del fallo definitivo adoptado en el proceso penal, sin perjuicio de que la demanda con tal pretensión pueda intentarse desde el momento en que ocurrieron los hechos que dieron lugar a la desaparición".

Se anota que es relativamente concreta la situación para determinar cuando ocurre el "día siguiente" de los escenarios planteados en la norma jurídica para comenzar a contar el término fijado en la Ley, sin desconocer que en algunas circunstancias pueden presentarse situaciones



complejas y controversiales, como cuando se trata de aspectos en los que no hay claridad sobre fechas de actuaciones administrativas o judiciales, o del conocimiento del daño, por lo cual se requiere efectuar un análisis preciso para cada caso determinado.

Sobre la figura jurídica de la caducidad de la acción de reparación directa, el Consejo de Estado (M.P. Enrique Gil Botero, 13 de junio de 2013, rad. 07001-23-31-000-2001-01356-01, 25712) ha establecido:

“Así las cosas, es la propia ley la que asigna una carga para que, ante la materialización de un determinado hecho, los interesados actúen con diligencia en cuanto a la reclamación efectiva de sus derechos, sin que las partes puedan convenir en su desconocimiento, modificación o alteración.

Y sobre las características de la figura, la doctrina ha manifestado:

“a) En primer término, la caducidad produce la extinción de la acción afirmada en cada caso concreto... y del derecho a impedir que se logre su declaratoria oficiosa por no presentación oportuna de la petición necesaria para su reconocimiento.

“b) La caducidad no es susceptible de renuncia, pues transcurrido el tiempo automáticamente genera todos sus efectos. De ahí que, aún cuando el posible favorecido con la eficacia de la caducidad quisiera no tenerla en cuenta, el juez de todas maneras la declarará oficiosamente...

“c) La caducidad, cuando se trata de computar el término respectivo, no se fija en la noción de exigibilidad de la obligación, como sí ocurre respecto de la prescripción, sino en la ocurrencia del hecho previsto en la ley o contrato, para que empiece el inexorable curso del plazo.

“d) La caducidad por regla general no admite *suspensión* del término, que corre en forma perentoria...” (Cursivas en original)².

Con relación a la caducidad de la acción de reparación directa, el numeral 8 del artículo 136 del C.C.A. - modificado por el artículo 44 de la ley 446 de 1998- establece lo siguiente:

“La de reparación directa caducará al vencimiento del plazo de dos (2) años, contados a partir del día siguiente al acaecimiento del hecho, omisión u operación administrativa o de ocurrida la ocupación temporal o permanente del inmueble de propiedad ajena por acusa de trabajo público o por cualquier otra causa.”

En ese sentido, la jurisprudencia de esta Corporación ha reiterado que el término de caducidad de la acción de reparación directa debe computarse a partir del día siguiente a la fecha en que tuvo ocurrencia el hecho, la omisión o la operación administrativa que causó el perjuicio, pues al encontrar su fundamento en la existencia del daño cuya indemnización se reclama, el cómputo de la caducidad se inicia una vez configurado el hecho o acontecimiento generador de aquél.

Sin embargo, debido a la complejidad de las relaciones sociales, no siempre se puede determinar con precisión la fecha del hecho dañoso, o si fue uno solo el causante del mismo, o por el contrario, si obedeció a una multiplicidad de causas.

² LÓPEZ BLANCO, Hernán Fabio. Procedimiento Civil Parte General. Tomo I. Bogotá. Ed. Dupre. 2002. Pág. 507.



Así las cosas, se ha sostenido que en algunos eventos, el término de caducidad debe ser contabilizado a partir de la fecha en la que los actores tuvieron conocimiento del suceso que produjo el daño. Es así que, en los casos en los que no se puede determinar con exactitud la fecha de ocurrencia del hecho dañoso, el término de caducidad debe ser computado a partir del momento en que se tenga pleno conocimiento de la lesión a un bien o interés jurídico, y principalmente, desde que se tiene certeza de la entidad del mismo, toda vez que en estos eventos, si bien se conoce el hecho que produjo el daño, al no tener certeza sobre la lesión misma, se imposibilita hacer conciencia de la relación entre ambos, y a su vez al interesado no tiene los elementos fácticos para establecer una conexión entre el daño y su causa. En ese orden, al tratarse de casos relacionados con daños que sólo se conocen de forma certera y concreta con el discurrir del tiempo y con posterioridad al hecho generador, en aras de la justicia, se impone contar el término de caducidad a partir del conocimiento que el afectado tiene del daño".

Por otra parte, se tiene que el término de caducidad de algunas acciones o medios de control judicial –como el del que aquí se discute– se puede suspender, cuando en el caso a demandar se impone el trámite obligatorio de la conciliación extrajudicial administrativa –lo que aquí se surtió–, o se puede interrumpir, lo que se presenta con la radicación de la demanda.

Con base en lo expuesto y teniendo en cuenta lo allegado al expediente, se procederá a continuación, a realizar los análisis fácticos y jurídicos para adoptar la decisión correspondiente.

3.3. En cuanto a los cuatro elementos que conforman la figura jurídica de la caducidad (numeral 3.1 de éstas consideraciones), se establece para el caso que aquí se dilucida:

(i) La parte demandante cumple con el primero de ellos, toda vez que Luz Mary Correa Sánchez y las demás personas que demandan tienen el derecho de acción judicial, pues consideran que se ha presentado un daño antijurídico en su contra, y aducen su calidad de perjudicadas directas conforme con el contenido expreso de los hechos de la demanda.

(ii) El segundo elemento de la caducidad de la acción o del medio de control judicial también está acreditado, por cuanto como se estableció arriba, el CPACA, en el artículo 164, numeral 2, literal i, consagra que el lapso para hacer uso del derecho de demandar es de dos (2) años.

(iii) Respecto del tercer elemento, que se refiere al transcurso del tiempo legal, es preciso reiterar que si bien la figura admite la suspensión, se deben establecer con precisión, los hitos temporales de inicio y final.

Lo primero que se impone determinar es, en qué fecha se fija en cada proceso, el hito temporal a partir del cual se empiezan a contar los dos años de la caducidad del medio de control instaurado.

Este inicial aspecto no genera discrepancia, ya que la muerte por la que se reclama ocurrió el 24 de marzo de 2014 (fl. 29, c.01).



En consecuencia, el plazo legal para iniciar el término de caducidad debe comenzar a contarse a partir del día 25 de marzo de 2014, inclusive, que es el día siguiente a aquel en el que ocurrieron los hechos y las demandantes tuvieron conocimiento del daño.

Luego, en principio, los dos años de caducidad, esto es, el plazo final para demandar, se cumplirían el 25 de marzo de 2016.

Pero he aquí, que se deben tener en cuenta dos circunstancias sustanciales: (i) El 25 de marzo de 2016 era un día no hábil: era viernes santo; y (ii) Hubo suspensión del plazo, porque se surtió el trámite del requisito de procedibilidad consistente en la conciliación extrajudicial ante el Ministerio Público (fl. 58-59, c.01).

El *a quo* no se percató de la primera.

Resalta la Sala que las normas procesales (Artículo 118, CGP, y artículo 62, Ley 4 de 1913) establecen que los términos previstos en años o meses deben contarse como calendario, y cuando éstos finalizan en un día inhábil, se extienden al día hábil siguiente.

En ese sentido, el Consejo de Estado se ha pronunciado de manera uniforme, estableciendo, entre otras providencias, en el auto del 9 de febrero de 2017, proferido dentro del radicado 050012333000201600274 01, M. P. María Elizabeth García González, que *"los días de vacancia judicial, o aquellos en los que el Despacho deba permanecer cerrado, por cualquier causa, no suspenden el término de caducidad, de suerte que si el mismo se vence en este tiempo, el medio de control debe interponerse al día hábil siguiente."*

De otra parte, el artículo 2.2.4.3.1.1.3 del Decreto 1069 de 2015, prevé la suspensión del término de caducidad de la acción, así:

"ARTÍCULO 2.2.4.3.1.1.3. SUSPENSIÓN DEL TÉRMINO DE CADUCIDAD DE LA ACCIÓN. La presentación de la solicitud de conciliación extrajudicial ante los agentes del Ministerio Público suspende el término de prescripción o de caducidad, según el caso, hasta:

- a) Que se logre el acuerdo conciliatorio, o
- b) Se expidan las constancias a que se refiere el artículo 2o de la Ley 640 de 2001, o
- c) Se venza el término de tres (3) meses contados a partir de la presentación de la solicitud; lo que ocurra primero.

En caso de que el acuerdo conciliatorio sea improbadado por el juez o magistrado, el término de caducidad suspendido con la presentación de la solicitud de conciliación se reanuda a partir del día hábil siguiente al de la ejecutoria de la providencia correspondiente.

La improbación del acuerdo conciliatorio no hace tránsito a cosa juzgada.



PARÁGRAFO. Las partes por mutuo acuerdo podrán prorrogar el término de tres (3) meses consagrado para el trámite conciliatorio extrajudicial, pero en dicho lapso no operará la suspensión del término de caducidad o prescripción."

Así entonces, se advierte de nuevo que la fecha en la que en principio, fenecía el término para el ejercicio del medio de control correspondía a un día no hábil, el 25 de marzo de 2016, por tratarse de Viernes Santo, que está instituido como uno de los días de vacancia judicial, y también para los agentes del Ministerio Público delegados ante esta Jurisdicción (Artículos 138, Decreto 262 de 2000, 1 de la Ley 31 de 1971); por esa razón el término se extendió hasta el primer día hábil siguiente inclusive, esto es, el lunes, 28 de marzo de 2016.

De acuerdo con la constancia del trámite conciliatorio y el acta de audiencia de conciliación, ambas expedidas el 5 de mayo de 2016 por la Procuraduría 52 Judicial II para Asuntos Administrativos, la solicitud de conciliación extrajudicial se radicó el 28 de marzo de 2016, lo que significa que el término de caducidad de la acción se suspendió en esa fecha, es decir, por un día -Por el último que le restaba-, y al reanudarse al ser declarado fallido el trámite conciliatorio el 5 de mayo de 2016, el cómputo se debía contar a partir del día siguiente, por un día nada más, por lo que el plazo para instaurar la demanda se extendió hasta el 6 de mayo de 2016, inclusive.

Por lo tanto, el hito final del término de caducidad en el presente caso, esto es, el último día de plazo que tenían las demandantes para radicar su demanda, era el 6 de mayo de 2016.

(iii) El cuarto elemento de la figura jurídica de la caducidad es "*No ejercer el derecho en el tiempo legal*"; procede definir en forma precisa si en el lapso comprendido entre los hitos temporales inicial y final, se ejerció o no el derecho a demandar en vía judicial, esto es, se radicó la demanda.

Está probado que la demanda se radicó el 6 de mayo de 2016 ante la Oficina de Apoyo Judicial de Arauca (fl. 15, 61, c. 01).

Y se reitera, el plazo máximo para radicarla era el 6 de mayo de 2016.

Ello demuestra que el derecho a demandar en vía judicial sí se ejerció en el tiempo legal establecido.

4. De manera que la demanda se radicó dentro del plazo de caducidad; y se concluye conforme con lo expuesto y probado, que no ha tenido ocurrencia el fenómeno jurídico de la caducidad del medio de control instaurado en este proceso, lo que a su vez permite dar respuesta al problema jurídico planteado.



En consecuencia, se revocará la providencia de primera instancia que se impugnó y se ordenará devolver el expediente al *a quo* para que continúe su trámite procesal.

En mérito de lo expuesto, el Tribunal Administrativo de Arauca,

RESUELVE

PRIMERO. REVOCAR la providencia de primera instancia, proferida el 16 de febrero de 2017 por el Juzgado Primero Administrativo de Arauca; y en su lugar, **se dispone** que no tuvo ocurrencia la figura jurídica de la caducidad del medio de control judicial instaurado, y que el proceso se debe tramitar en las instancias que correspondan.

SEGUNDO. ORDENAR que en firme la presente providencia, se devuelva el expediente al Despacho de origen, previas las anotaciones de rigor.

La presente providencia fue estudiada y aprobada por la Sala en sesión de la fecha y se expide dentro del Proceso 81001 3331 001 2016 00256 01, demandante: Luz Mary Correa Sánchez.

NOTIFÍQUESE Y CÚMPLASE


LUIS NORBERTO CERMEÑO
Magistrado


EDGAR GUILLERMO CABRERA RAMOS
Magistrado

(AUSENTE CON EXCUSA)
MARÍA ELIZABETH MOGOLLÓN MÉNDEZ
Magistrada (E)